

0- 794159

На правах рукописи

Паникин

ПАНИКИН Вадим Евгеньевич

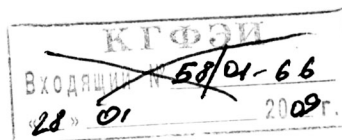
ДОСТИЖЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ КАК
ИНТЕГРАЛЬНАЯ ЦЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ
БЮДЖЕТОМ

08.00.10. – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

копия

ВОЛГОГРАД - 2008



Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградская государственная сельскохозяйственная академия».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент
Глуценко Александра Васильевна.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Сазонов Сергей Петрович;

кандидат экономических наук
Дьякова Евгения Борисовна

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Волгоградский государственный
архитектурно-строительный университет».

Защита состоится 13 февраля 2009 г. в 13 - 00 час. на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, пр. Университетский, 100, ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет», ауд. 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» - <http://www.volsu.ru>.

Автореферат разослан 13 января 2009 года.

Учёный секретарь диссертационного совета,
доктор экономических наук



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000715297

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В большинстве муниципальных образований сохраняется высокая финансовая зависимость органов местного самоуправления от вышестоящих органов власти, собственные налоговые и неналоговые доходы составляют в среднем около 40% всех доходов местных бюджетов, не прекращается практика «перегрузки» их расходной части по решениям вышестоящих органов власти (нередко без адекватного доходного обеспечения). Более 30% всех местных бюджетов исполняются с дефицитом, на низком уровне находится прозрачность муниципальной финансово-бюджетной сферы, на местах ощущается острый дефицит квалифицированных управленцев, способных организовать на должном уровне бюджетный процесс.

Особую значимость в условиях активного реформирования местного самоуправления приобретают проблемы обеспечения финансовой самостоятельности и устойчивости муниципальных бюджетов. Являясь главным средством мобилизации и распределения финансовых средств, находящихся в распоряжении органов местной власти, бюджет в современных условиях превратился в важнейший регулятор социально-экономического развития муниципальных образований.

Одним из условий стабильного социально-экономического развития является достижение сбалансированности между доходами и расходами местного бюджета. Решение этой проблемы требует формирования устойчивости бюджетной системы. В связи с этим уточнение теоретических основ и обоснование конкретных практических рекомендаций по оценке и обеспечению устойчивости местных бюджетов в современных условиях является важной задачей научных исследований. Все вышеизложенное характеризует актуальность и практическую значимость исследования.

Степень разработанности проблемы.

Большой вклад в разработку проблем функционирования местных бюджетов и межбюджетных отношений внесли О.В. Врублевская, А.Г. Грязнова, Л.И. Дробозина, А.Г. Игудин, Т.М. Ковалёва, Е.В. Маркина, Л.Г. Павлова, В.Г.



Пансков, Г.Б. Поляк, В.М. Родионова, М.В. Романовский, Г.К. Шеховцов и др. В их научных трудах заложены теоретические и методологические основы решения вопросов формирования местных бюджетов.

Управление бюджетом рассмотрено С.В. Барулиным, Е.Е. Ваксовой, М.М. Вышегородцевым, В.П. Гореглядом, Е.А. Качановой, В.В.Климановым, М.А. Клишиной, О.И. Кушковым, А.М. Лавровым, С.И. Лукшиным, Г.Б. Поляком, К.И. Таксиром, Н.А. Школяром, Л.И. Якобсоном, Н.В. Яковлевой, М.И. Яндиевым, Н.И. Яшиной и др.

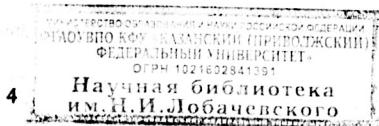
Методология оценки финансовой устойчивости бюджетов исследуется Р.Р. Ахметовым, Т.В. Дорониной, В.Н. Едроновой, В.В. Ивановым, Н.И. Ияшвили, С.А. Каратаевым, В.В. Ковалевым, А.Н. Коробовой, М.Е. Чичелевым, Н.И. Яшиной и др.

Аналізу значимости института местного самоуправления в обеспечении стабильного функционирования государства посвящены работы Л. Велихова, А.Г. Воронина, Г.В. Курляндской, В.Н. Лексина, Н.В. Львова, А.С. Маршалоной, В.И. Матеюка, В.С. Мокрого, А.С. Новоселова, В.Г. Панскова, Л.И. Прониной, В.А. Рыжкова, О.А. Салова, А.И. Солженицына, А.Н. Швецова и др.

Вместе с тем, несмотря на повышенный интерес в настоящее время к проблематике местных бюджетов, многие вопросы пока ещё не решены. В частности, требуется уточнение сущности финансовой устойчивости муниципального бюджета, и разработка путей ее повышения, обоснование роли бюджетного менеджмента в достижении финансовой устойчивости, оценка качества муниципального бюджетного управления.

Актуальность рассматриваемой проблемы, недостаточная научная разработанность отдельных ее сторон и большая практическая значимость определили выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования – обосновать индикаторы бюджетной симметрии, характеризующие финансовую устойчивость местного бюджета.



В соответствии с указанной целью в диссертационной работе поставлены следующие **задачи**:

- ✓ определить содержание категории «финансовая устойчивость местного бюджета» и раскрыть ее особенности с позиций текущей и долгосрочной устойчивости на муниципальном уровне;
- ✓ выявить внешние и внутренние факторы, влияющие на финансовую устойчивость местного бюджета;
- ✓ раскрыть экономическое содержание муниципального бюджетного менеджмента;
- ✓ уточнить понятие «качество муниципального бюджетного менеджмента» и адаптировать методику оценки качества управления бюджетом к уровню муниципального образования;
- ✓ предложить возможные способы повышения финансовой устойчивости местного бюджета.

Объектом исследования избраны бюджеты муниципальных образований Волгоградской области.

Предметом исследования стали условия, факторы и пути достижения местными бюджетами финансовой устойчивости с целью обеспечения социально-экономического развития муниципальных образований.

Теоретической основой диссертационной работы явились положения теории государственных и муниципальных финансов, научные разработки отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы теории бюджета, организации бюджетного процесса, построения межбюджетных отношений, финансовой устойчивости и безопасности бюджетной системы.

Нормативно-правовую базу диссертационной работы составили Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, федеральные и региональные законодательные акты, а также нормативные и директивные документы Президента и Правительства Российской Федерации, регламентирующие бюджетные отношения в Российской Федерации.

Методологическую базу исследования составили общенаучные методы диалектической логики и системного подхода, а также частнонаучные методы экономико - статистического анализа, финансового анализа, экспертной оценки и другие.

Информационно-эмпирическая база исследования включает данные Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов РФ, Волгоградского областного комитета государственной статистики, Федерального казначейства РФ, Комитета бюджетно-финансовой политики и казначейства Администрации Волгоградской области, аналитические статьи отечественных и зарубежных ученых, опубликованные в периодической печати и сети Интернет, а также собственные расчеты автора.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Финансовая устойчивость местного бюджета – это финансовое состояние, при котором обеспечивается сбалансированность доходов и расходов бюджета и способность противостоять воздействию внутренних и внешних факторов; бюджет ориентирован на позитивную динамику стабильного развития, эффективность и результативность использования бюджетных средств.

2. Финансовую устойчивость местного бюджета можно рассматривать с позиций текущей и долгосрочной устойчивости. *Текущая финансовая устойчивость местного бюджета* - способность бюджета на очередной год адаптироваться к изменениям внутренней и внешней среды и обеспечивать выполнение обязательств за счёт регулирования местными и вышестоящими органами власти доходов, расходов и муниципального долга. *Долгосрочная финансовая устойчивость местного бюджета* - достижение состояния местного бюджета, ориентированного на позитивную динамику стабильного развития в долгосрочной перспективе в соответствии со стратегией развития региональной и федеральной бюджетной системы.

3. На финансовую устойчивость бюджета муниципального образования воздействуют факторы внутренней и внешней среды. Главные *внешние факторы*,

влияющие на потерю финансовой устойчивости местного бюджета следующие: принятие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов, сокращающих налоговый потенциал местных бюджетов; утрата самостоятельности местного бюджета в связи с недостаточностью доходных источников; сокращение муниципальной собственности вследствие ее передачи на другой уровень бюджетной системы; недостаточно развитая правовая система защиты прав инвесторов и исполнения законодательства; нестабильность экономики, денежной и финансово-кредитной систем. К *внутренним факторам*, влияющим на финансовую устойчивость относятся: наличие значительных финансовых обязательств у муниципального образования (большой величины заемных средств); уклонение от уплаты налогов; преднамеренные или случайные ошибки органов власти в области бюджетного процесса, связанные с качеством планирования (соотношение плановых и фактических показателей; наличие и исполнение перспективного финансового плана), качеством исполнения бюджета (кредиторская и дебиторская задолженности, казначейское исполнение бюджета), качеством контроля и аналитической работы и последующего применения их результатов в планировании (нецелевое использование средств), а также ошибки, приводящие к снижению эффективности деятельности главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений по предоставлению бюджетных услуг.

4. Финансовую устойчивость как состояние сбалансированности денежных доходов и расходов муниципального образования и их пропорционального изменения под воздействием внутренней и внешней среды характеризуют статические и динамические показатели: *соотношение доходов и расходов; структура доходов и расходов, дефицит (профицит) денежных фондов; объем муниципального долга; исполнение бюджета, уровень дотационности муниципальных районов и городских округов.*

5. Муниципальный бюджетный менеджмент – система, состоящая из управляющей подсистемы и объекта управления (бюджетные доходы, расходы муниципальный долг), предназначенная для выполнения следующих функций:

организация управления бюджетными потоками муниципального образования, бюджетное планирование и прогнозирование, бюджетное регулирование, бюджетный учет, бюджетный анализ, бюджетный контроль с использованием форм и методов принятия эффективных решений в области управления бюджетными рисками, активами и обязательствами.

6. Качество муниципального бюджетного менеджмента – понятие, отражающее достижение интегральной цели: установленных количественных и качественных критериев устойчивого финансового состояния объектов бюджетного управления при условии минимальных бюджетных затрат, максимального выполнения функций бюджета, соблюдения норм бюджетного права, противодействия рискам управления бюджетом.

7. Качество финансового управления доходами и расходами муниципального бюджета возможно оценить с применением системы индикаторов (качества бюджетного планирования и управления доходами, расходами финансовой зависимости доходной и расходной частей бюджета от фактического исполнения по статьям; итоговой финансовой зависимости доходов и расходов от фактического исполнения, доля расходов, формируемая в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат. Чем ниже значения индикаторов финансовой зависимости, тем выше оценка качества управления бюджетными доходами и расходами, которая имеет 5 степеней: от максимальной до критической. Управление муниципальным долгом возможно оценить с помощью показателей: объем муниципального долга территориальной единицы, объем внешних и внутренних заимствований, объем и структура дефицита бюджета муниципалитета в отношении к объему доходных и расходных полномочий, доля расходов бюджета муниципалитета, формируемая в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат.

8. Повышение финансовой устойчивости местного бюджета средствами бюджетного менеджмента возможно за счет укрепления доходной базы, повышения эффективности и результативности использования бюджетных расходов, а также управления муниципальным долгом. Из всех альтернативных

вариантов, доступных для местных органов власти, налог на недвижимость удовлетворяет критериям бюджетного менеджмента лучше всех прочих налогов. Наиболее управляемыми на муниципальном уровне являются неналоговые доходы (зачисление арендной платы за землю в доходы местных бюджетов независимо от уровня и формы собственности, учет этого дохода при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований и введение повышающего коэффициента к кадастровой стоимости земли, учитывающего инфляцию, проведение инвентаризации муниципального имущества и создание полного реестра муниципальной нежилкой недвижимости, разработка эффективной системы тарификации и контроля арендных платежей, учета и контроля доходов по муниципальным акциям, долям, проведение аукционов на право аренды муниципальных помещений, проведение конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов). Схема муниципального бюджетного процесса в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, состоит из четырех этапов: 1) стратегическое планирование (цели, стратегии, задачи), 2) планирование расходных программ в рамках бюджета (определение целей, задач и индикаторов оценки), 3) предоставление услуг (достижение результатов), 4) оценка результатов (опрос общественности, анализ результатов и т.п.).

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

- уточнена сущность финансовой устойчивости местного бюджета как его финансового состояния, которое обеспечивает сбалансированность доходов и расходов бюджета, эффективность и результативность использования бюджетных средств с дополнительной характеристикой особенностей текущей и долгосрочной финансовой устойчивости на муниципальном уровне;

- выявлены внешние и внутренние факторы, влияющие на финансовую устойчивость муниципального бюджета;

- представлены в авторской интерпретации система *муниципального бюджетного менеджмента* (управляющая подсистема, объекты управления, функции) и понятие *качества муниципального бюджетного менеджмента*

(достижение запланированных количественных и качественных критериев состояния объектов бюджетного управления при условии минимальных бюджетных затрат, максимального выполнения функций бюджета, соблюдения норм бюджетного права, противодействия рискам управления бюджетом);

- предложена методика оценки финансовой устойчивости бюджета муниципалитета в части формирования денежных фондов и эффективности их использования по группам статических и динамических показателей: соотношения доходов и расходов; структуры доходов и расходов; дефицита (профицита) денежных фондов; исполнения бюджета по доходам и расходам; уровня дотационности муниципальных районов и городских округов;

- формализована оценка качества управления доходами, расходами, муниципальным долгом на основе системы индикаторов финансовой зависимости муниципального бюджета и доли расходов, формируемых в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат;

- определены основные направления повышения финансовой устойчивости местных бюджетов средствами муниципального бюджетного менеджмента за счет налоговых доходов, неналоговых поступлений, мониторинга муниципального долга, повышения эффективности и результативности бюджетных расходов в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетного контроля.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость работы состоит в том, что основные положения и выводы диссертации расширяют и развивают научное представление о сущности и содержании муниципальных финансов, в том числе бюджетного менеджмента муниципальных образований. Выработанные в процессе исследования теоретические положения могут использоваться в дальнейших исследованиях финансово-экономических отношений, возникающих в процессе формирования бюджетов муниципальных образований.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что результаты исследования могут использоваться для совершенствования

формирования бюджетных ресурсов, повышения эффективности их использования, а также для совершенствования бюджетного управления на муниципальном уровне.

Результаты исследования могут найти применение в преподавании дисциплин «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджет и бюджетная система», «Организация исполнения бюджета».

Апробация работы. Основные результаты диссертационного исследования были представлены на международных научно-практических конференциях в г. Ижевск, Киров, Пенза, Саратов в 2006-2008 гг..

Публикации. По теме диссертации опубликовано 9 работ общим объемом 3,4 п.л., из них 1 статья в изданиях, рекомендованных ВАК.

Объем и структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 7 параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы; определены цель, задачи, объект и предмет исследования; его теоретическая, методологическая и информационная базы; дана характеристика научной новизны и практической значимости полученных результатов.

В первой главе *«Теоретические основы достижения финансовой устойчивости муниципального бюджета»* исследуется сущность бюджета муниципального образования, раскрывается понятие финансовой устойчивости местного бюджета с позиций текущей и долгосрочной устойчивости на муниципальном уровне.

Во второй главе *«Влияние муниципального бюджетного менеджмента на финансовую устойчивость местного бюджета»* анализируется финансовая устойчивость муниципальных образований, предлагается система индикаторов, позволяющая оценить качество финансового управления доходами и расходами муниципального бюджета.

В третьей главе «Повышение финансовой устойчивости как результат качественного управления местным бюджетом» содержатся возможные способы повышения финансовой устойчивости местного бюджета.

В заключении диссертационной работы содержатся основные выводы и обобщаются рекомендации, полученные в результате проведенного исследования.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Определение финансовой устойчивости местного бюджета, факторы финансовой устойчивости

Финансовая устойчивость местного бюджета – это финансовое состояние, при котором обеспечивается сбалансированность доходов и расходов бюджета и способность противостоять воздействию внутренних и внешних факторов; бюджет ориентирован на позитивную динамику стабильного развития, эффективность и результативность использования бюджетных средств.

При рассмотрении устойчивости финансовой системы в целом и бюджета как основного ее элемента, в частности, акцент делается на сбалансированности доходов и расходов.

На финансовую устойчивость бюджета муниципального образования воздействуют факторы внутренней и внешней среды, которые в свою очередь структурируются по методам, способам и объектам воздействия. Главные *внешние факторы*, влияющие на потерю финансовой устойчивости местного бюджета следующие:

- принятие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов, сокращающих налоговый потенциал местных бюджетов;
- утрата самостоятельности местного бюджета в связи с недостаточностью доходных источников;
- сокращение муниципальной собственности вследствие ее передачи на другой уровень бюджетной системы;

– недостаточно развитая правовая система защиты прав инвесторов и исполнения законодательства;

– нестабильность экономики, денежной и финансово-кредитной систем.

К *внутренним факторам*, влияющим на финансовую устойчивость относятся: наличие значительных финансовых обязательств у муниципального образования (большой величины заемных средств); уклонение от уплаты налогов; преднамеренные или случайные ошибки органов власти в области бюджетного процесса, связанные с качеством планирования (соотношение плановых и фактических показателей; наличие и исполнение перспективного финансового плана), качеством исполнения бюджета (кредиторская и дебиторская задолженности, казначейское исполнение бюджета), качеством контроля и аналитической работы и последующего применения их результатов в планировании (нецелевое использование средств), а также ошибки, приводящие к снижению эффективности деятельности главных распорядителей бюджетных средств и бюджетных учреждений по предоставлению бюджетных услуг.

По методам воздействия различаются экономические и неэкономические (политические, правовые, экологические) факторы, по способам – факторы прямого и косвенного воздействия; регулируемые и не поддающиеся регулированию; в зависимости от объекта воздействия – факторы расходов, доходной базы бюджета, обязательств органов власти по государственному или муниципальному долгу и эффективности управления финансами.

Финансовую устойчивость муниципального бюджета необходимо рассматривать с позиции текущей и долгосрочной устойчивости. Под *текущей устойчивостью местного бюджета* следует понимать способность бюджета на очередной год адаптироваться к изменениям внутренней и внешней среды и обеспечивать выполнение обязательств за счёт регулирования местными и вышестоящими органами власти доходов, расходов и муниципального долга; *долгосрочная устойчивость местного бюджета* означает достижение состояния местного бюджета, ориентированного на позитивную динамику стабильного

развития в соответствии со стратегией развития региональной и федеральной бюджетной системы.

Такая оценка устойчивости даст возможность ставить и решать стратегические задачи экономического и социального развития муниципального образования, включая привлечение инвестиций, долгосрочные внутренние и внешние займы, развитие и модернизацию инфраструктуры, социальные и экономические муниципальные программы, поддержку значимых для муниципального образования отраслей.

Необходимым минимальным требованием для признания текущей устойчивости местного бюджета является стабильность и полнота поступлений доходов, достаточных для осуществления обязательств органами местного самоуправления по расходам. Анализ текущей устойчивости местного бюджета должен включать следующие разделы:

- 1) оценку законодательной базы бюджетного процесса муниципального образования, ее исполнение;
- 2) анализ и оценку качественных характеристик финансовой устойчивости местного бюджета посредством расчета ряда особых бюджетных показателей, учитывающих специфику муниципального образования.

Основные этапы проведения анализа текущей финансовой устойчивости местного бюджета представлены в диссертации.

Финансовая устойчивость местного бюджета достигается при соблюдении нескольких условий. Основное условие финансовой устойчивости местного бюджета – это сбалансированность объемов денежных фондов и финансируемых за их счет расходов для развития муниципального образования.

Бюджетная самостоятельность характеризуется способностью органа местного самоуправления самому мобилизовывать финансовые ресурсы в бюджет, не прибегая к финансовой помощи. Показатель для ее оценки – соотношение собственных доходов бюджета (налоговых и неналоговых) и его расходов.

Платежеспособность субъекта местного самоуправления – его способность полно и своевременно отвечать по своим обязательствам. Для ее обеспечения органы местного самоуправления используют различные источники средств – и текущие (реальные), и потенциальные.

Финансовая устойчивость местного бюджета тесно взаимосвязана и с другими финансовыми категориями: финансовой безопасностью, гибкостью, стабильностью, равновесием. Несмотря на значительную взаимообусловленность данных категорий, каждая имеет свою специфику.

Ключевой фактор успешного развития муниципального образования – грамотные и профессиональные кадры, а главный фактор риска – некомпетентность и недобросовестность сотрудников. В таких условиях проблема финансовой устойчивости и безопасности местного бюджета становится чрезвычайно актуальной и стратегической.

Оценка уровня финансовой устойчивости бюджета муниципального образования

Количественную оценку уровня финансовой устойчивости бюджета предложено производить на основе индикаторов бюджетной симметрии (таблица 1). При этом следует учитывать, что при выявлении степени устойчивости бюджета, чем более длителен период расчета (глубина ретроспекции), тем более адекватной и достоверной будет оценка.

Таблица 1.-Индикаторы симметрии местных бюджетов и их нормальные значения

Показатели финансовой устойчивости	Нормальные значения	Ссылка на статью Бюджетного кодекса РФ
Соответствие текущих расходов местного бюджета объему доходов бюджета	Текущие расходы местного бюджета не должны превышать объема доходов бюджета	Статья 92, пункт 2
Дефицит местного бюджета	Не более 10 % объема доходов местного бюджета (без учета финансовой помощи из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ) и поступлений от продажи имущества	Статья 92, пункт 5
Объем муниципального долга	Предельный объем не должен превышать объем доходов местного бюджета без учета финансовой помощи из бюджетов других уровней бюджетной системы РФ	Статья 107, пункт 2

Степень финансовой устойчивости местного бюджета имеет три уровня: опасное финансовое состояние бюджета, неустойчивое (небезопасное) и устойчивое (безопасное) финансовое состояние местного бюджета.

Так, *опасный уровень* финансового состояния местного бюджета характеризуется низким уровнем собственных источников формирования бюджета, его несбалансированностью, неспособностью собрать на территории муниципалитета утвержденные доходы и незначительной долей социально значимых расходов в общей величине расходов.

Неустойчивое (небезопасное) финансовое состояние бюджета предполагает недостаточность собственных доходов для устойчивого развития и низкоэластичный рост расходов на социально-культурные мероприятия в зависимости от роста доходов, что вероятнее всего указывает на их недостаточность.

Устойчивое (безопасное) финансовое состояние характеризуется достаточной величиной собственных источников доходов, сбалансированностью бюджета, приоритетностью финансирования социально-культурной сферы.

Содержание и элементы муниципального бюджетного менеджмента и методика оценки качества управления бюджетом муниципального образования

Муниципальный бюджетный менеджмент – система, состоящая из управляющей подсистемы и объекта управления (бюджетные доходы, расходы, муниципальный долг), предназначенная для выполнения следующих функций: организация управления бюджетными потоками муниципального образования, бюджетное планирование и прогнозирование, бюджетное регулирование, бюджетный учет, бюджетный анализ, бюджетный контроль с использованием форм и методов принятия эффективных решений в области управления бюджетными рисками, активами и обязательствами.



Рисунок 1.— Объекты бюджетного муниципального менеджмента

Качество муниципального бюджетного менеджмента – понятие, отражающее достижение интегральной цели: установленных количественных и качественных критериев устойчивого финансового состояния объектов бюджетного управления при условии минимальных бюджетных затрат, максимального выполнения функций бюджета, соблюдения норм бюджетного права, противодействия рискам управления бюджетом

В основе предлагаемой методики лежит система индикаторов, каждый из которых отражает количественную характеристику качества финансовой деятельности финансово-казначейских органов по предоставлению бюджетных услуг.

Выделяются несколько групп индикаторов

1. Индикаторы оценки качества бюджетного планирования и управления доходами муниципального бюджета.

1.1. Удельный вес статьи фактических доходов в общей сумме фактических доходов:

$$УД_{д/факт} = \sum Д_{с/факт} / \sum Д_{общ/факт} , \quad (1)$$

где $\text{УД}_{\text{л/факт}}$ – удельный вес статьи доходов бюджетной классификации в общей сумме доходов, полученных в бюджет муниципального района;

$\sum \text{Д}_{\text{с/факт}}$ – сумма фактических доходов, полученных в бюджет муниципального района по статье бюджетной классификации, включая все подразделы;

$\sum \text{Д}_{\text{общ/факт}}$ – общая сумма фактических доходов, полученных в бюджет муниципального района за период.

1.2. Общее (итоговое) отклонение фактического исполнения бюджета муниципального района по доходам ($\text{Д}_{\text{откл}}$) за период от плановых значений в %:

$$\text{Д}_{\text{откл}} = (\sum \text{Д}_{\text{с/факт}} - \sum \text{Д}_{\text{с/план}}) / (\sum \text{Д}_{\text{общ/факт}} - \sum \text{Д}_{\text{общ/план}}) \times 100, \quad (2)$$

где $\sum \text{Д}_{\text{с/план}}$ – сумма плановых доходов, полученных в бюджет муниципального района по статье бюджетной классификации, включая все подразделы;

$\sum \text{Д}_{\text{общ/план}}$ – итоговая сумма доходов бюджета муниципального района по плану на финансовый год.

2. Индикаторы оценки качества бюджетного планирования и управления расходами муниципального района (определяются аналогично индикаторам первой группы)

2.1. Удельный вес статьи фактических расходов в общей сумме фактических расходов;

2.2. Общее (итоговое) отклонение фактического исполнения областного бюджета по расходам ($\text{Р}_{\text{откл}}$) за период от плановых назначений в %;

2.3. Удельный вес расходов, сформированных в соответствии с принципами БОР.

3. Индикатор общей финансовой обеспеченности муниципального образования ($\text{К}_{\text{фо}}$):

$$\text{К}_{\text{фо}} = 100 - \sum \text{Д}_{\text{общ/факт}} / \sum \text{Р}_{\text{общ/факт}} \times 100, \quad (3)$$

Несоблюдение объемов финансирования расходов из муниципального бюджета (как недофинансирование, так и превышение запланированного финансирования), а также недополучение части запланированных бюджетных

доходов приводит к искажению смысловой нагрузки полученного в соответствии с предложенной методикой итогового коэффициента. Поэтому предложен алгоритм корректировки, который учитывает отклонения фактического объема финансирования, поступившего из районного бюджета, от планового для расходов и отклонения фактического объема доходных поступлений от плановых для доходов. В зависимости от отклонения объема финансирования от 100% по статьям рассчитывается коррекционный балл по доходам и расходам (таблица 2).

Таблица 2. -Присвоение балльного значения индикатору финансовой зависимости

Отклонение фактического значения от 100 %	Балл
от 0 до 5	0,25
от 5 до 10	0,5
от 10 до 25	0,75
от 25 и выше	1

4. Индикатор финансовой зависимости доходной и расходной части бюджета муниципального района.

4.1. Индикатор финансовой зависимости доходной части бюджета от n-ой статьи доходов ($K_{фзлп}$) в фактическом исполнении бюджета муниципального района по доходам:

$$K_{фзлп} = D_{откл} \times \Phi Z_n, \quad (4)$$

4.2. Индикатор финансовой зависимости расходной части бюджета от n-ой статьи расходов ($K_{фзрп}$) в фактическом исполнении бюджета муниципального района по расходам:

$$K_{фзрп} = P_{откл} \times \Phi Z_n, \quad (5)$$

где $K_{фзп}$ – коэффициент финансовой зависимости n-го индикатора;

ΦZ_n – уровень финансовой зависимости n-го индикатора как доходной, так и расходной части бюджета (определяется экспертной оценкой по четырехуровневой балльной системе приведенной в таблице 2).

5. Индикатор итоговой финансовой зависимости доходов и расходов бюджета муниципального района.

$$K_{фзл} = \sum K_{фзлд}, \quad (6)$$

$$K_{фзр} = \sum K_{фзрр} \quad (7)$$

где $K_{фзл}$ – итоговый коэффициент финансовой зависимости доходов;

где $K_{фзр}$ – итоговый коэффициент финансовой зависимости расходов;

$K_{фзлд}$ – коэффициент финансовой зависимости n-го индикатора доходов;

$K_{фзрр}$ – коэффициент финансовой зависимости n-го индикатора расходов;

В диссертации произведен расчет разработанной методики на примере Николаевского муниципального района Волгоградской области (таблица 3).

Таблица 3.-Оценка эффективности управления доходами и расходами бюджета Николаевского муниципального района в 2005-2007 гг.

Показатели	Уточнённый план относительно первоначального плана			Фактическое исполнение уточнённого плана		
	2005г.	2006г.	2007г.	2005г.	2006г.	2007г.
Итоговый индикатор финансовой зависимости в управлении доходами бюджета, %	29,88	57,51	68,62	39,88	75,06	41,17
Итоговый индикатор финансовой зависимости в управлении расходами бюджета, %	41,94	11,23	56,04	66,55	77,01	69,59
Оценка управления доходами бюджета	высокая	средняя	низкая	высокая	низкая	средняя
Оценка управления расходами бюджета	средняя	максимальная	средняя	низкая	низкая	низкая

Следует отметить, что чем ниже значение коэффициента финансовой зависимости, тем выше оценка управления бюджетными доходами и расходами.

1-ый уровень – максимальная оценка (значения итогового индикатора финансовой зависимости – от 0 до 20);

2-ой уровень – высокая оценка (значения итогового индикатора финансовой зависимости – от 21 до 40);

3-ий уровень средняя оценка (значения итогового индикатора финансовой зависимости – от 41 до 60);

4-ий уровень – низкая оценка (значения итогового индикатора финансовой зависимости – от 61 до 80);

5-ый уровень критический уровень (значения итогового индикатора финансовой зависимости – от 81 до 100).

Предложенная методика оценки эффективности и результативности финансового управления бюджетными ресурсами муниципального образования призвана дать количественную характеристику качеству управления бюджетными доходами и бюджетными расходами.

Полученная оценка деятельности органов местного самоуправления является важной аналитической информацией для принятия управленческих решений как для органов власти муниципального образования с целью оптимизации бюджетных расходов, так и для финансово-казначейских и контрольных органов муниципалитета с целью выявления имеющихся недостатков функционирования и планирования бюджетов муниципального образования в будущих периодах.

Способы повышения финансовой устойчивости местного бюджета

Для повышения финансовой устойчивости местного бюджет средствами муниципального бюджетного менеджмента необходимо перераспределить налоги в пользу муниципальных образований, что приведет к устранению вертикального бюджетного дисбаланса между бюджетом субъекта Российской Федерации и консолидированным бюджетом муниципальных образований и увеличит финансовую самостоятельность местного самоуправления. Местные власти имеют больше информации о местных условиях и предпочтениях, чем национальное правительство и даже региональные власти, а значит, имеют

возможности для принятия лучших решений. Чем больше отличаются между собой предпочтения населения отдельных территорий, и чем менее способен центр и даже региональный уровень власти, по сравнению с местным самоуправлением, выявить приоритеты населения в области бюджетной политики, тем больший выигрыш можно получить от децентрализации.

Из всех альтернативных вариантов, доступных для местных органов власти, налог на недвижимость удовлетворяет критериям бюджетного менеджмента лучше всех прочих налогов. Его налоговая база практически немобильна. Поступления, как правило, предсказуемы и стабильны, поскольку они в меньшей степени, чем поступления от подоходного налога с физических лиц и налогов, основанных на потреблении, подвержены влиянию подъемов и спадов экономической активности. Он прозрачен и справедлив до тех пор, пока он покрывает издержки на предоставление услуг, которые приносят пользу всему местному сообществу. Если налог на недвижимость взимается исключительно на местном уровне (без участия вышестоящих органов власти), то проблемы гармонизации и вредной налоговой конкуренции возникать не должны. Хотя его труднее администрировать, чем местный налог, встроенный в существующую налоговую систему федерального или регионального уровня, но данную относительно невысокую цену, возможно, следует заплатить в обмен на обретение муниципалитетами автономности и гибкости в сфере проведения налоговой политики - важнейших атрибутов ответственных, эффективных и подотчетных местных органов власти.

Возможно также некоторое увеличение налога на доходы физических лиц, зачисляемого в бюджеты муниципальных образований, поскольку он является одним из наиболее равномерно распределенных налогов в России. Кроме того, это может увеличить заинтересованность местных органов власти в росте доходов населения, который возможен лишь при обеспечении благоприятного делового климата в муниципальном образовании. Целесообразно закрепить дополнительные нормативы отчислений налога на доходы физических лиц за муниципальными образованиями или закрепить в бюджетном законодательстве

обязанность региона по дополнительному распределению поступлений по НДФЛ между муниципальными образованиями в форме единых или дополнительных нормативов. При этом целесообразно расширять доходные источники на уровне муниципальных районов, поскольку закрепление доходных источников за поселениями близко к оптимальному. Бюджеты муниципальных районов в значительной степени более дефицитны, чем бюджеты поселений.

Существуют проблемы с заменой дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований на дополнительные отчисления по НДФЛ, возможность которой предусматривается Бюджетным кодексом Российской Федерации (ст. 137, 138). В настоящее время данная возможность региональными властями используется неполно и методика прогноза поступлений по НДФЛ может быть составлена таким образом, чтобы зависеть прогнозные значения поступлений по НДФЛ. Это может привести к неэквивалентности замены дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ. Порядок расчета и установления заменяющих указанные дотации дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты утверждается законом субъекта Российской Федерации, но при этом нигде не прописывается согласие муниципального образования на подобную замену, начиная с 1 января 2009 г. Представляется необходимым получение согласия муниципального образования на замену дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ, поскольку это непосредственно влияет на доходы муниципального образования.

Целью замены дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности дополнительными отчислениями по НДФЛ является создание стимулов у местных органов власти к принятию самостоятельных мер, направленных на увеличение налоговой базы, поэтому закрепление дополнительных нормативов на один год представляется недостаточным. В течение финансового года местные власти в лучшем случае сумеют принять меры по улучшению инвестиционного климата, привлечению инвесторов, созданию дополнительных рабочих мест,

развитию инфраструктуры и т.д. Однако данные решения положительно скажутся на росте доходов населения в среднесрочной перспективе. Поэтому велика вероятность того, что местные власти просто не будут заинтересованы в росте налоговой базы по НДФЛ, так как в следующем финансовом году дополнительные нормативы по НДФЛ могут быть значительно сокращены при росте (при прогнозе роста) налоговой базы, и одновременно уменьшатся дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, поскольку налоговый потенциал муниципалитета возрастет. Таким образом, более правильно закреплять подобные дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ как минимум на 3 года в рамках трехлетнего бюджета.

Передача муниципальным образованиям части налога на имущество организаций является менее желательной, нежели увеличение доли муниципалитетов в НДФЛ, в силу значительной неравномерности распределения данного налога. Нужно предоставить право решения данного вопроса субъекту Российской Федерации, в том числе и с помощью замены выравнивающих трансфертов поступлениями по данному налогу на среднесрочную перспективу 3-5 лет.

Наиболее управляемыми на муниципальном уровне являются неналоговые доходы. К ним относятся: зачисление арендной платы за землю в доходы местных бюджетов независимо от уровня и формы собственности; учет этого дохода при выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований и введение повышающего коэффициента к кадастровой стоимости земли, учитывающего инфляцию; проведение инвентаризации муниципального имущества и создание полного реестра муниципальной нежилой недвижимости; разработка эффективной системы тарификации и контроля арендных платежей, учета и контроля доходов по муниципальным акциям, долям; проведение аукционов на право аренды муниципальных помещений; проведение конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов.

Необходимость внедрения БОР на муниципальном уровне

Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), представляет собой совокупность методов программно-целевого планирования (среднесрочного и долгосрочного), исполнения бюджета и контроля результативности бюджетных расходов, обеспечивающих эффективное распределение и использование бюджетных ресурсов в соответствии с целями, задачами и функциями органов власти и других участников бюджетного процесса с учетом приоритетов муниципальной политики и общественной значимости ожидаемых прямых и косвенных результатов использования бюджетных средств при минимальных издержках.

В диссертации обоснована необходимость внедрения БОР на муниципальном уровне, определены проблемы в реализации этой задачи и пути их решения:

- формирование реестра муниципальных бюджетных услуг, включающего в себя их полный перечень, показатели результатов, стоимостную и качественную оценку, показатели эффективности и результативности бюджетных расходов;
- принятие новой адекватной нормативно-правовой базы, регламентирующей бюджетный процесс, показатели и результаты деятельности органов местного самоуправления.

В рамках повышения эффективности и результативности использования бюджетных расходов на основе БОР определены условия (нормативная база, распределение обязанностей, этапы, формы, информационная база и др.) перехода на муниципальном уровне к стратегическому среднесрочному, а в перспективе к

долгосрочному, финансовому и бюджетному планированию с использованием программно-целевых методов. С целью повышения качества бюджетного планирования предложено дополнить обязательный минимальный перечень показателей среднесрочного финансового плана муниципального образования рядом показателей, детализирующих доходные и расходные параметры бюджета территории: детализация доходов муниципального образования в разрезе налоговых и неналоговых доходов; объем собственных доходов и расчетная величина доходов, собираемых на территории данного муниципального образования и централизуемых в бюджетах бюджетной системы РФ; расходы на выполнение вопросов местного значения и расходы на выполнение делегированных полномочий; доходы на финансирование вопросов местного значения и на финансирование переданных государственных полномочий.

Рекомендованная к использованию модель муниципального бюджетного планирования в рамках БОР, включающая в себя 1) основные последовательные действия: определение сферы предметов ведения муниципального образования; разделение сферы полномочий (и прежде всего вопросов местного значения) на комплекс "продуктов деятельности" органов местного самоуправления с точки зрения конечных получателей этих продуктов - жителей муниципального образования; закрепление каждого из "продуктов деятельности" за одним конкретным органом администрации муниципального образования; стандартизация отдельных "продуктов деятельности"; формирование органами администрации муниципального образования собственных ведомственных программ на среднесрочную перспективу; обеспечение соответствия каждой ведомственной программы одной бюджетной услуге; разработка для каждой ведомственной программы показателей результатов, отражающих степень достижения целей программы; 2) плановые, оценочные и мониторинговые процедуры; 3) плановые документы и финансово-бюджетные параметры. Схема муниципального бюджетного процесса в рамках бюджетирования, ориентированного на результат, состоит из четырех этапов: 1) стратегическое планирование (цели, стратегии, задачи), 2) планирование расходных программ в

рамках бюджета (определение целей, задач и индикаторов оценки), 3) предоставление услуг (достижение результатов), 4) оценка результатов (опрос общественности, анализ результатов и т.п.).

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ:

Публикации в изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Паникин, В.Е. Пути укрепления доходной базы муниципальных бюджетов [Текст] / В.Е. Паникин // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – №4. – Ч. IV. – 0,6 п. л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

2. Паникин, В.Е. Финансовая устойчивость местного бюджета [Текст] / В.Е. Паникин // Эффективное управление региональной экономикой. Тезисы докладов международной научно-практической конференции. – Киров: Принт-К, 2006 – 0,5 п.л.

3. Паникин, В.Е. Качество управления муниципальным бюджетом [Текст] / В.Е. Паникин // Повышение финансовой устойчивости методами бюджетного менеджмента. Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. – Ижевск, 2007. – 0,55 п.л.

4. Паникин, В.Е. Субъекты государственного финансового контроля в Российской Федерации: проблемы взаимодействия и пути их решения [Текст] / В.Е. Паникин, В.Г. Кузьмин // Актуальные проблемы региональной экономики и финансов. – Волгоград, Волгоградское научное издательство, 2008г. – 0, 4 п.л.

5. Паникин, В.Е. О реализации принципов бюджетной системы РФ [Текст] / В.Е. Паникин // Опыт и проблемы социально-экономических преобразований в условиях трансформации общества: регион, город, предприятие: сборник статей VI Международной научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2008. – 0,2 п.л.

6. Паникин, В.Е. Методика оценки качества управления реализацией бюджетного потенциала муниципального образования [Текст] / В.Е. Паникин,

А.Н. Прохоренко // Актуальные проблемы региональной экономики и финансов. – Волгоград, Волгоградское научное издательство, 2008. – 0, 3 п.л.

7. Паникин, В.Е. Факторы и угрозы финансовой устойчивости и безопасности [Текст] / В.Е. Паникин// Экономика и социум: современные модели развития общества в аспекте глобализации: Материалы второй международной научно-практической конференции (15 октября 2008г.). – ВЗ-х частях. – Ч.3. / Отв. Ред. Л.А.. Тягунова. – Саратов: Издательство «Научная книга», 2008. – 0,1 п.л.

8. Паникин, В.Е. Новые способы повышения финансовой самостоятельности органов местного самоуправления [Текст] / В.Е. Паникин // Вестник Волгоградского государственного университета Серия 10. Выпуск 2. Инновационная деятельность, 2008. – 0,5 п.л.

9. Паникин, В.Е. Оценка финансовой устойчивости бюджета [Текст] / В.Е. Паникин, А.А.Горшков // Актуальные проблемы региональной экономики и финансов. – Волгоград, Волгоградское научное издательство, 2008. – 0,25 п.л.

